

Stellungnahme

im Rahmen des Konsultationsverfahrens zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans zur Förderung von Tarifverhandlungen nach der Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohn-Richtlinie)

Konkrete Vorschläge zur Förderung von Tarifverhandlungen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Konsultationsverfahren eingeleitet hat, um die Sozialpartner zu konkreten Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen anzuhören, um in Folge den Nationalen Aktionsplan für Deutschland aufzustellen.

Vorbemerkung

Da im Jahr 2024 in Deutschland nur noch 49 % aller Beschäftigten in Betrieben mit einem Tarifvertrag arbeiteten (Quelle: IAB-Betriebspanel), die Tarifbindung damit deutlich unter der in der EU-Mindestlohn-Richtlinie genannten Schwelle von 80 % Tarifbindung liegt, sind aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften umfangreiche Anstrengungen erforderlich, damit deutlich mehr Tarifverträge in Deutschland abgeschlossen werden und Geltung erhalten. Art. 4 Abs. 1 der EU-Mindestlohnrichtlinie erklärt die Erhöhung der „tarifliche(n) Abdeckung“ zum klaren Ziel. Auch der Koalitionsvertrag formuliert richtigerweise, dass Tariflöhne wieder die Regel werden müssen und nicht die Ausnahme sein dürfen.

Die Förderung von Tarifverhandlungen und damit die Stärkung der Tarifbindung sowie gesetzlich bedingte Tarifanwendung ist kein Selbstzweck, sondern essenziell für eine gerechte Verteilung der von allen Beschäftigten gemeinsam erwirtschafteten Werte und – im Sinne der Zwecksetzung nach Art. 1 Abs. 1 der EU-Mindestlohnrichtlinie – für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in Deutschland. Art. 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht vor, dass Arbeitnehmer*innen das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen haben.

Die Stärkung der Tarifbindung ist der entscheidende Hebel, damit Beschäftigte faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen erhalten; zudem ist die Tarifautonomie gemäß Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich geschützt und zu gewährleisten. Auch Arbeitgeber*innen profitieren von Tarifverträgen, indem sie z.B. durch die Friedenspflicht Planungssicherheit erhalten und in Zeiten von Fach- und Arbeitskräftemangel Beschäftigte leichter gewinnen und an sich binden können. Arbeitgeber*innen mit Tarifverträgen sind für Beschäftigte deutlich attraktiver. Sie bieten mehrheitlich bessere Arbeitsbedingungen als sie für Arbeitsverhält-

15. August 2025

Kontaktperson:

Friederike Posselt
Referentin Tarifkoordination

Deutscher Gewerkschaftsbund

Keithstr. 1
10787 Berlin
Telefon: +49 30 24060 250

friederike.posselt@dgb.de
www.dgb.de

nisse gelten, die nicht von einem Tarifvertrag erfasst sind, etwa hinsichtlich der Entgelthöhe, Urlaubsdauer sowie hinsichtlich der Gewährung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Tarifgebundene Unternehmen weisen zudem in der Regel eine höhere Produktivität auf als Unternehmen ohne Tarifbindung. Aber auch der Staat und damit die gesamte Gesellschaft profitieren von einer höheren Tarifbindung: Einerseits durch höhere Steuereinnahmen und höhere Einnahmen bei den Sozialversicherungszweigen, andererseits durch niedrigere Ausgaben beim ergänzenden Bürgergeld (Aufstocker) und später bei der Grundsicherung im Alter. Das ist wichtig, wenn der Staat auch weiterhin handlungsfähig bleiben soll. Maßnahmen zur Erhöhung der Tarifbindung haben daher auch aus fiskalischen Überlegungen heraus eine hohe Bedeutung.

In Erwägungsgrund 25 der EU-Mindestlohn-Richtlinie wird des Weiteren richtigerweise auf den Zusammenhang zwischen einer hohen Tarifbindung und dem tendenziell niedrigeren Anteil an Geringverdienenden sowie auf das regelmäßig vorliegende höhere Mindestlohniveau verwiesen. Ein angemessenes Mindestlohniveau ist nur dann möglich, wenn sich das tarifvertragliche Lohnniveau gestärkt entwickeln kann. Das Tarifniveau hat direkte Auswirkungen auf die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, da § 9 Abs. 2 Satz 2 des Mindestlohngesetzes vorsieht, dass sich die Mindestlohnkommission im Rahmen ihrer Gesamtabwägung bei der Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns auch „nachlaufend an der Tarifentwicklung“ zu orientieren hat. Diese wichtige Wechselwirkung sollte hervorgehoben werden. Es muss darum gehen, eine höhere Tarifbindung herbeizuführen, um prekäre Lebensverhältnisse in Deutschland zurückzudrängen.

Durch einen wirkungsvollen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen würde die EU-Mindestlohnrichtlinie für die Menschen in Deutschland in Form von besseren Arbeits- und damit Lebensbedingungen positiv erfahrbar. Dies ist in Zeiten, in denen rechte, europakritische Parteien starken Zulauf verzeichnen, wichtiger denn je. Jetzt braucht es einen starken politischen Willen auf nationaler Ebene zur Schaffung eines wirkungsvollen Nationalen Aktionsplans.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich daher prioritär für folgende konkrete Maßnahmen für den Nationalen Aktionsplan aus:

Im aktuellen **Koalitionsvertrag** sind bereits drei Maßnahmen zur Stärkung von Tarifverträgen genannt:

- Schaffung eines Bundestariftreuegesetzes
- Regelung über ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften
- Regelung zu steuerlichen Anreizen für die Gewerkschaftsmitgliedschaft

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bestärken die Bundesregierung darin, diese wirkungsvoll und zeitnah umzusetzen, da sie einen entscheidenden Beitrag zur Förderung von Tarifverträgen leisten können.

Hierzu gehört richtigerweise die Schaffung eines **Bundestariftreuegesetzes (BTTG)**. Dessen Verabschiedung ist – da das Gesetzesvorhaben bereits Bestandteil des vorherigen Koalitionsvertrages war und nicht verabschiedet wurde – längst überfällig. Mit dem jetzt vorliegenden Kabinettsentwurf werden zentrale Forderungen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften berücksichtigt. Damit die im Entwurf formulierten Gesetzesziele tatsächlich erreicht werden können und möglichst vielen Arbeitnehmer*innen während der Ausführung öffentlicher Aufträge und Konzessionen des Bundes tarifvertragliche Arbeitsbedingungen gewährt werden, sehen wir allerdings weiteren Umsetzungsbedarf beim BTTG-Regierungsentwurf. Nur so kann das BTTG einen langfristigen und substanziellen Beitrag zur Stärkung der Tarifautonomie und damit zu einer höheren Tarifbindung leisten. Hierzu gehört vor allem ein umfassender Anwendungsbereich. Wir verweisen außerdem auf unsere Stellungnahme vom 25.07.2025 ([Anlage 1](#)):

1. Die sehr eng gefasste Definition zum Auftragsgegenstand führt dazu, dass Lieferleistungen faktisch nicht unter die Tariftreueverpflichtung fallen. Auch bestimmte Dienst- und Bauleistungen können hiervon betroffen sein. Es bedarf insoweit u.a. deshalb einer gesetzlichen Klarstellung.
2. Auch zur Deckung von Bedarfen der Bundeswehr sowie der Sicherheitsbehörden, welche unmittelbar der Zivilen Verteidigung, der inneren Sicherheit, dem Katastrophenschutz oder nachrichtendienstlichen Zwecken dienen sollen laut BTTG-Regierungsentwurf keine Tariftreueverpflichtung bis 2032 gelten. Gerade mit den geplanten Milliardeninvestitionen zur Stärkung der Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit hat die Bundesregierung einen wirksamen Hebel an der Hand, um für mehr Local Content im Bereich der Bundeswehr zu sorgen. So können tarifliche Löhne und Arbeitsbedingungen gesichert werden. Dies setzt jedoch auch Tariftreue voraus, die etabliert werden muss.
3. Zudem müssen sich auch Auftragnehmer bei Direktaufträgen an das BTTG halten und die Einhaltung der Regelungen zur Tariftreue nachweisen.
4. Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen müssen ab dem ersten Tag gelten: Eine Berücksichtigung der tarifvertraglich vereinbarten Höchstarbeitszeiten und Mindesturlaubsregelungen erst ab einer Auftragsdauer von mehr als zwei Monaten läuft der Intension für einen fairen Wettbewerb durch das BTTG zuwider.
5. Mit der sogenannten Clearingstelle droht ein aufwändiges und kompliziertes Antragsverfahren mit zum Teil ungewissem Ausgang.
6. Kontrollen sollen nur noch anlassbezogen stattfinden. Notwendig ist daneben vielmehr ein stichprobenartiges Kontrollverfahren. Dass Nachunternehmer und Verleiher von ihren Dokumentationspflichten zur Nachweiserbringung der Tariftreueverpflichtung entbunden werden sollen, macht eine Kontrolle der Prüfstelle faktisch unmöglich. Keine Nachweispflicht bedeutet auch, dass Auftragnehmer mittels Nachunternehmer und Verleiher die Tariftreuepflicht umgehen werden und können. Wer

Nachunternehmer und Verleiher einsetzt, muss jedoch erst recht für die Einhaltung und Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften Sorge tragen – einen Freifahrtschein für die Umgehung der Tariftreuepflicht darf es nicht geben!

Als weitere Maßnahme hat sich die Regierungskoalition vorgenommen, gesetzlich ein **digitales Zugangsrecht** für die Gewerkschaften in den Betrieb zu regeln. Dies ist vor dem Hintergrund einer zunehmend digitalisierten Arbeitswelt ein wichtiger Baustein zur Stärkung der Tarifbindung. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen und begleiten eine zügige und wirksame Umsetzung dieses Vorhabens. Das Bundesarbeitsgericht hat kürzlich im Grundsatz die Nutzung von E-Mail-Adressen zu Werbe- und Informationszwecken sowie eine Verlinkung auf die Internetseite einer Gewerkschaft im Intranet bestätigt (BAG 28.01.2025, Az.: 1 AZR 33/24) sowie eine aktive Handlungspflicht der Arbeitgeber bejaht und für eine Ausgestaltung auf den Gesetzgeber verwiesen. Gewerkschaften müssen für ihre vorhandenen und potentiellen Mitglieder in den Betrieben erreichbar sein, um ihre Interessen vertreten und mit den Arbeitgeber*innen in Tarifverhandlungen eintreten zu können. Dies muss auch für neue Arbeitsformen und in teil- bzw. völdigitalisierten Betrieben möglich sein: Gewerkschaften müssen Zugang zum Betrieb und den betriebsüblichen Kommunikationsmitteln haben. Klarstellend muss aufgenommen werden, dass datenschutzrechtliche Regelungen dem nicht entgegenstehen. Der durch das Grundgesetz (Art. 9 Abs. 3 GG) geschützte Kontakt zwischen Gewerkschaften und Beschäftigten muss auch unter neuen Bedingungen in einer digitalisierten Arbeitswelt sichergestellt sein.

Schließlich plant die Koalition, die **Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft durch steuerliche Anreize für Mitglieder attraktiver** zu machen. Für den DGB heißt das, dass der Gewerkschaftsbeitrag zusätzlich zum Arbeitnehmerpauschbetrag voll steuerlich absetzbar sein muss. Dadurch würden unorganisierte Arbeitnehmende gegenüber Gewerkschaftsmitgliedern nicht mehr deutlich bevorteilt, wie dies durch die bisherige Regelung geschieht. So werden bisher bei gewerkschaftlich organisierten und unorganisierten Steuerpflichtigen, deren Werbungskosten den Arbeitnehmerpauschbetrag nicht übersteigen, zu Unrecht gleich hohe Werbungskosten unterstellt, obwohl bereits ein Gewerkschaftsbeitrag bei Durchschnittseinkommen den Arbeitnehmerpauschbetrag zur Hälfte aufzehrt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind überzeugt, dass diese drei Maßnahmen bei Weitem nicht ausreichen, um zügig auf einen höheren Abdeckungsgrad durch Tarifverträge zu gelangen – sie sind ein richtiger Schritt, für sich allein, aber nicht ausreichend. Im Vorfeld des Konsultationsverfahrens ist bereits das **DGB-Positionspapier zur Aufstellung eines Nationalen Aktionsplans im Rahmen der Umsetzung der EU-Mindestlohn-Richtlinie** am 16. Mai 2024 vorgelegt worden. Darin werden zahlreiche konkrete Maßnahmen genannt, die zur Förderung von Tarifverhandlungen beitragen. Das Dokument ist als [\(Anlage 2\)](#): beigefügt. Von den dort genannten Maßnahmen favorisieren

der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften neben den bereits im Koalitionsvertrag genannten Maßnahmen vier weitere Maßnahmen, und zwar die dort unter 3., 4., 6. und 14. genannten Forderungen. Diese sehen im Einzelnen vor:

Tarifflicht muss zukünftig wirkungsvoll verhindert werden. Vor allem dürfen Umstrukturierungen nicht zu Lasten der Beschäftigten und ihrer kollektiven Rechte gehen. Nicht nur die Mitbestimmung, sondern auch die Tarifbindung müssen etwa bei Betriebsausgliederungen in jedem Fall erhalten bleiben. Es ist ein umfassender Blick auf das Tarifvertragssystem erforderlich, nicht nur einzelne unternehmerische Entscheidungen sollten durch eine entsprechende gesetzliche Regelung adressiert werden, wie es im letzten Koalitionsvertrag vereinbart war. Bei der Fortgeltung von Tarifverträgen muss eine kollektive Fortgeltung der Maßstab sein. Missbräuchliche Kettenbetriebsübergänge und andere arbeitgeber*innenseitige Versuche, sich der Tarifbindung zu entziehen, müssen wirksam unterbunden werden. Die zwingende Geltung tarifvertraglicher Normen muss dahingehend rechtlich abgesichert werden. Tarifvertragliche Normen dürfen im Zuge der Umwandlung von Unternehmen nur noch durch andere tarifvertragliche Normen abgelöst werden. Darüber hinaus muss in diesem Zusammenhang durch gesetzliche Regelungen sichergestellt werden, dass Betriebsausgliederungen insbesondere bei Eigentümeridentität nicht für Tarifflicht missbraucht werden können. Weil Mitbestimmung und Tarifabdeckung miteinander zusammenhängen, brauchen wir auch eine umfassende Reform der Betriebsverfassung. Das gilt hinsichtlich von Umstrukturierungen, aber auch bezüglich der Stärkung der Mitbestimmung inklusive der Vereinfachung der Gründung von Betriebsräten an sich.

Die sogenannte „Ohne-Tarif (OT)“-Mitgliedschaft in Arbeitgeber*innenverbänden ist eine Organisationsschwäche auf Arbeitgeber*innenseite. Darüber hinaus stellt sie die Gewerkschaften im Rahmen von Tarifverhandlungen vor große Herausforderungen. Bei der sogenannten „OT-Mitgliedschaft“ sind Arbeitgeber*innen Mitglieder in Arbeitgeber*innenverbänden, ohne jedoch an die Tarifverträge des Verbandes gebunden zu sein. Sie profitieren zwar von den sonstigen Leistungen des Verbandes, sind aber nicht an die Tarifverträge gebunden, die der Verband mit einer Gewerkschaft abgeschlossen hat. Das Problem ist: In aller Regel ist nicht ersichtlich, welche Mitglieder eines Verbandes Mitglieder „mit Tarif“ und welche Mitglieder „ohne Tarif“ sind. Um diese gravierende Unsicherheit zu beseitigen, und um weitere empirische Klarheit über diese Form der Mitgliedschaft zu erhalten, braucht es zumindest eine **Offenlegungspflicht und ausreichend lange Ankündigungsfristen für den Wechsel in die sogenannte OT-Mitgliedschaft**, um Planungssicherheit zu schaffen und „Blitzwechseln“ in OT-Mitgliedschaft entgegenzuwirken.

Des Weiteren muss die **Allgemeinverbindlicherklärung** von Tarifverträgen erleichtert werden. Hierzu muss das Verfahren angepasst werden. Darüberhinaus muss das Kriterium der überwiegenden Bedeutung eines Tarifvertrags so ausgelegt werden, dass es nicht mehr allein um den zahlenmäßigen Anteil der Beschäftigten geht, die unter einen Tarifvertrag fallen, sondern dass auch die

Sicherung sozialer Standards und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen in einer Branche das öffentliche Interesse begründen.

Zudem ist es erforderlich, dass auch die so genannte **konditionierte Allgemeinverbindlicherklärung (AVE)** gesetzlich verankert wird, damit Tarifverträge mit Differenzierungsklauseln für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Eine „konditionierte AVE“ bedeutet, dass ein Tarifvertrag zwar für alle Arbeitgeber*innen in einem bestimmten Bereich gilt, die darin festgelegten tarifvertraglichen Leistungen aber nur für Arbeitnehmer*innen gelten, die Mitglieder der tarifvertragsschließenden Gewerkschaft sind. Eine solche konditionierte AVE würde auf Seiten der Beschäftigten einen Anreiz setzen, Mitglied der Gewerkschaft zu werden.

Schließlich sollte der **Schutz der Ausübung des Rechts auf Tarifverhandlungen** erweitert werden. Richtigerweise identifiziert die EU-Mindestlohnrichtlinie „gewerkschaftsfeindliche Praktiken“ als einen Grund für die Schwächung von Tarifverhandlungsstrukturen. Um diese Praktiken wirksam zu unterbinden, braucht es einen besseren Schutz von Gewerkschafter*innen, die sich in den Betrieben im Vorfeld und im Rahmen von Tarifverhandlungen engagieren. Dieser Schutz könnte über einen Straftatbestand zum gewerkschaftsfeindlichen Verhalten (Union Busting) erreicht werden. Bislang gibt es nur den § 119 BetrVG für den Fall der Betriebsrats-Verhinderung bzw. -Behinderung. Weil es einen positiven Zusammenhang zwischen betrieblicher Mitbestimmung und Tarifbindung gibt, sind zudem auch Betriebsräte besser zu schützen. Einen Ansatzpunkt dafür bietet die Änderung der Regelung zur Behinderung der Wahl und Arbeit von Betriebsräten (§ 119 BetrVG): Bisher wird die Behinderung der Betriebsratsarbeit nur auf Antrag verfolgt. Eine wirksame Änderung müsste vorsehen, dass diese Straftat für Ziffern 1 und 2 des Absatzes 1 von § 119 BetrVG zum Officialdelikt wird und die Staatsanwaltschaft ohne Antrag ermitteln kann. Gleichzeitig sollte die Strafbarkeit niedrigschwelliger ausgestaltet werden, indem bereits die bloße Tätigkeit der Behinderung der Wahl von Betriebsräten oder deren Arbeit unter Strafe gestellt wird.

Schlussbemerkung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen es als historische Chance an, Tarifverträge über den Nationalen Aktionsplan nachhaltig zu fördern. Durch die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ist zu erwarten, dass sowohl die direkte Tarifbindung als auch die gesetzlich bedingte Tarifgeltung stark erhöht werden. Die aus der EU-Mindestlohnrichtlinie resultierende Verpflichtung zur Schaffung des Nationalen Aktionsplans sollte ambitioniert und zeitnah umgesetzt werden, damit Beschäftigte den Mehrwert dieser europäischen Regelung in Form von besseren Arbeitsbedingungen direkt erfahren können.